**Институт омбудсмена в России**

**Введение**

Сегодня в России набирают темпы процессы, связанные с модернизацией общественных и политических отношений, ставящие своей целю повышение эффективности в деятельности государственных структур, направленные на борьбу с коррупцией, как на федеральном, так и на региональном уровне. Утверждение демократических ценностей и гарантий прав, свобод человека и гражданина - основополагающий принцип современной политической системы. В осуществлении его важную роль играет один из наиболее хорошо зарекомендовавших себя в мире механизмов защиты прав и свобод человека-институт Омбудсмена, или Уполномоченного по правам человека (российский вариант).

Институт омбудсмена призван способствовать установлению в обществе такой системы ценностей, когда права личности, права человека оказываются приоритетными при решении всего комплекса социальных проблем, Этот ценностный приоритет сегодня еще весьма слаб и по большей части декларативен - по сравнению с традиционными для России коллективными ценностями и представлениями о государственной целесообразности, которыми по-прежнему руководствуются представители власти. В своих выступлениях Д.А. Медведев часто акцентирует внимание на высокий уровень правового нигилизма в стране, что крайне неблагоприятно сказывается на развитии общественных отношений и, конечно же, их защите, и поэтому одной из основных задач своего правления президент поставил ликвидацию этого явления, что существенно упростит жизнь гражданам, добавит ответственности перед своим народом чиновникам, что тем самым сократит количество исков правозащитных организации, и бесспорно существенно облегчит работу омбудсмена.

**Понятие и нормативное регулирование института Уполномоченного по правам человека**

Должность уполномоченного по правам человека закреплена Конституцией России, но более подробную регламентацию данный институт получил в федеральном конституционном законе «Об уполномоченном по правам человека в РФ», который был принят 25 декабря 1996г. Государственной Думой РФ.

Согласно данному нормативному акту уполномоченный по правам человека в России является гарантом защиты, соблюдения и уважения государством, в лице органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также должностными лицами прав и свобод человека и гражданина.

Для обеспечения эффективности в работе по указанной сфере деятельности федеральный конституционный закон предусматривает полную независимость в работе уполномоченного, а также неподотчетность омбудсмена какому-либо из органов государственной власти или должностным лицам. Также, согласно российскому законодательству, уполномоченному по правам человека предоставляется неприкосновенность, что говорит о том, что его не могут привлечь к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, не может быть задержан, арестован, также не может быть подвергнут обыску, личному досмотру. Предоставление подобного рода гарантий уполномоченному по правам человека подчеркивает важность возлагаемых на него полномочий, заинтересованность государства в слаженности работы по защите прав человека и гражданина в Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством и практикой, деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление прав и свобод граждан. Она лишь способствует совершенствованию их работы в данной области, указывает на имеющиеся недостатки и проблемы, в том числе связанные с действием или бездействием тех или иных органов и должностных лиц, содействует реализации прав граждан перед лицом бюрократических структур.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации являются: - рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению; - развитие международного сотрудничества в области прав человека; - анализ законодательства Российской Федерации в области прав человека и гражданина, подготовка рекомендаций по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; -правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; - подготовка ежегодного доклада о деятельности и направление его Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и Генеральному прокурору Российской Федерации; - выступления с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан; - направление в Государственную Думу специальных докладов по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации; - обращение в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участие в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях; - обращение в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд Российской Федерации для защиты прав и свобод граждан; - принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты; - анализ правоприменительной практики в области прав человека и гражданина и выработка предложений по ее совершенствованию; - информирование органов государственной власти и общественности о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в Российской Федерации; - направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и

Нельзя отрицать, что значительное место в деятельности Уполномоченного занимает работа по правовому просвещению в сфере прав человека, форм и методов их защиты. Гражданам разъясняются те формы защиты, которые они могут использовать, в частности, в какие административные, судебные и другие органы они вправе обратиться, оказываются юридические консультации. Уполномоченный также оказывает консультационную помощь гражданам, желающим реализовать свое конституционное право обратиться в международные органы по правам человека (Европейский Суд, Комитет ООН по правам человека и другие).

**Соотношение федерального и регионального омбудсменов**

В государстве, в котором существует политическая децентрализация, возможны три варианта оформления института омбудсмена.

Первый вариант — существование одного национального омбудсмена, что не согласуется с самим принципом политической децентрализации.

Второй вариант — отсутствие национального омбудсмена, но существование нескольких омбудсменов на уровне автономного образования в унитарном государстве или на уровне субъекта федерации в федеративном государстве. Третий вариант — сосуществование национального и региональных омбудсменов.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации оформлен в соответствии с последним вариантом.

Во-первых, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации дополняет существующий механизм защиты прав человека. Уполномоченные по правам человека не заменяют иных средств правовой защиты, поэтому в целях содействия восстановлению прав человека уполномоченные по правам человека обращаются к иным учреждениям, обеспечивающим защиту прав человека. Кроме того, только после использования других средств защиты можно обратиться к уполномоченным по правам человека, что также подчеркивает субсидиарный характер исследуемого института.

Во-вторых, уполномоченные по правам человека содействуют защите прав человека, но непосредственной защиты прав человека они не осуществляют в связи с отсутствием возможности принятия обязательных для исполнения решений.

В-третьих, согласно части 1 ст. 77 Конституции России, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать систему государственных органов в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом.

В-четвертых, отсутствие уполномоченного по правам человека в конкретном субъекте не лишает гражданина права на обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Законодательное закрепление двухуровневой модели Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации неизбежно приводит к необходимости правового регулирования вопроса разграничения полномочий федерального и региональных уполномоченных по правам человека. Рассмотрим, каким образом данный вопрос урегулирован в действующем законодательстве Российской Федерации и ее субъектов.

В большинстве законов субъектов РФ об Уполномоченном по правам человека их сфера компетенции определена через широкий круг органов и лиц, функционирующих на федеральном, региональном и местном уровнях, что, как правило, обусловлено дублированием в региональном законодательстве применительно к региональным уполномоченным по правам человека формулировки пункта 1 ст. 16 закона «Об Уполномоченном по правам человека», определяющей компетенцию федерального Уполномоченного по правам человека как рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нормативные правовые акты субъекта РФ, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами, в том числе и федерального уровня. Однако полномочен ли субъект РФ распространить сферу компетенции регионального Уполномоченного по правам человека на территориальные органы федеральных органов государственной власти?

В данном случае вопрос о компетенции региональных уполномоченных по правам человека непосредственно связан с полномочиями субъекта Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование защиты на своей территории прав и свобод человека и гражданина в целях их соблюдения государственными органами, в том числе и действующими на территории определенного субъекта РФ территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

Региональный Уполномоченный по правам человека и его аппарат представляют собой государственный орган в системе государственных органов субъекта Российской Федерации. Действительно, согласно пункту «б» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и пункту «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина находится одновременно в исключительном ведении Российской Федерации и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, тогда как непосредственное регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено, согласно пункту «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, к исключительному ведению Российской Федерации. Это предполагает, что ведению Российской Федерации принадлежит принципиальное первичное конституционно-правовое регулирование прав и свобод, установление их единых федеральных стандартов, способов, средств и порядка защиты.

Субъекты РФ при этом правомочны регулировать переданные им вопросы, конкретизировать условия реализации и соблюдения прав. Если дело касается действий государственных органов РФ, то уполномоченный по правам человека субъекта не может вынести решение — он направляет им лишь предложения, передав материалы дела Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации или другой компетентный орган. Анализ регионального законодательства об уполномоченных по правам человека показывает, что взаимодействие федерального и региональных уполномоченных по правам человека регулируется следующим образом: отсутствие указания на взаимодействие федерального и региональных уполномоченных по правам человека; указание на то, что подача жалобы федеральному уполномоченному по правам человека не является основанием для отказа в принятии жалобы региональным уполномоченным по правам человека, и наоборот.

Предусматривается право регионального уполномоченного по правам человека передать жалобу на рассмотрение федерального уполномоченного по правам человека в случае нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле; предусматривается, что региональный уполномоченный по правам человека должен передать жалобу на рассмотрение федеральному уполномоченному по правам человека в тех случаях, когда дело о нарушении прав человека касается действий или решений федеральных государственных органов, судов, исправительно-трудовых учреждений, прокуратуры и иных правоохранительных органов, представительств других субъектов Российской Федерации и иностранных государств на территории соответствующего субъекта, а также других субъектов, в отношении которых уполномоченный по правам человека не может выносить решения.

Полагаю, что в ст. 28 закона Астраханской области об уполномоченном по правам человека, есть намёк на некую субординацию между уполномоченным федеральным и уполномоченным Астраханской области, в которой последний обязан предоставлять ежегодный доклад федеральному уполномоченному по правам человека о проделанной работе. В законопроекте «О внесении изменений и дополнений Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанном аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, предусмотрено создание системы уполномоченных по правам человека, основанной на принципе иерархии Однако думается, что субординационные отношения между федеральным и региональными уполномоченными по правам человека неприемлемы. Подобное решение противоречило бы «рекомендательно-диспозитивному» характеру федерального уполномоченного по правам человека, а также принципу независимости региональных уполномоченных по правам человека.

Думается, что наиболее оптимальным вариантом разграничения компетенций федерального и региональных уполномоченных по правам человека, когда Конституцией предусмотрен институт федерального Уполномоченного по правам человека, но не предусмотрено обязательное создание подобных институтов на уровне субъектов, является наделение федерального Уполномоченного по правам человека «универсальными» полномочиями, распространяющимися на все органы управления в государстве, за исключением тех субъектов, где созданы свои институты уполномоченного по правам человека.

В отношении тех субъектов, где учреждена должность Уполномоченного по правам человека, федеральный Уполномоченный по правам человека обладал бы правом надзора только за федеральными государственными органами, а в компетенцию региональных уполномоченных по правам человека вошел бы надзор за органами государственной власти соответствующего субъекта и органами местного самоуправления, функционирующими на его территории.

Указанная схема исключила бы проведение параллельного расследования по одной и той же жалобе уполномоченными по правам человека на федеральном и региональном уровнях и в то же время не исключала бы координации деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека.

**Заключение**

В заключении хотелось бы подчеркнуть недостатки в законодательной базе, регламентирующую институт омбудсмена в России. Претерпи ряд положений федерального конституционного закона изменений и результативности в работе Уполномоченного было бы гораздо больше. Во-первых, Уполномоченный по правам человека должен обладать правом законодательной инициативы, что существенно повысит его возможности и авторитет. Но такая коррекция Закона невозможна без внесения соответствующих изменений в Конституцию, а именно в часть 1 статьи 104, устанавливающую круг субъектов законодательной инициативы. Во вторых, стоило бы наделить Уполномоченного правом обращения в Конституционный Суд не только в порядке части 4 статьи 125, но также и в порядке части 2 и 5 той же статьи Конституции, то есть обращаться с запросами о соответствии Конституции указанных нормативных правовых актов и договоров, а также с запросами о толковании Конституции. В третьих, важный момент состоит в том, чтобы более четко прописать в Законе задачи Уполномоченного. В Закон необходимо внести дополнения, которые бы подчеркивали контрольную функцию омбудсмена. В варианте Федерального конституционного закона это могло бы звучать так: «организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими». Это – его первая задача. Цели также следовало бы переформулировать. Сейчас они звучат слишком абстрактно и неконкретно: "обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами". Это соразмерно тому, что говорится в Конституции о должности президента: «гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В отношении главы государства допустимо столь широкое толкование, а в отношении омбудсмена – нет. Гарантировать соблюдение всеми органами и должностными лицами прав человека он, естественно, не может. Он может это контролировать, применяя определенные меры воздействия, предоставленные ему законом. Первые итоги работы института Уполномоченного свидетельствуют, что защита прав граждан нуждается в шумных показательных акциях, для привлечения внимания к той или иной проблеме. Требуется ежедневный, кропотливый труд специалистов-профессионалов и конечно же повышение уровня правового сознания граждан, начиная с детского возраста, ведь именно дети являются нашим будущим и именно они будут решать судьбы миллионов людей и, конечно же, степень положительности их поступков будет зависеть именно от уровня их правового сознания или отсутствия такого вообще.